

## **GEÇİŞ SÜRECİNDE BULGARİSTAN'DA KAMU YÖNETİMİ \***

**Doç. Dr. Sonay Bayramoğlu Özüğurlu**  
Ankara Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi Adalet Meslek Yüksekokulu  
ORCID: 0000-0003-1599-1110

**Öğr. Gör. Turgay Gülpınar**  
Dokuz Eylül Üniversitesi  
İzmir Meslek Yüksekokulu  
ORCID: 0000-0001-7296-2098



### **Öz**

Makale, bir geçiş ülkesi olarak Bulgaristan'da sosyalizm sonrası dönemde, devletin yeniden inşa sürecini ve idari yapının gelişimini, siyasal ve anayasal yönleri ile birlikte incelemektedir. Bulgaristan, barış içerisinde ve iç savaş olmaksızın yaşanan bir rejim değişikliğinin siyasi ve idari neden ve sonuçlarının incelenmesi bakımından uygun bir örnek olaydır. Çoğulcu bir anlayışla ve barışçıl bir biçimde Bulgaristan'da kurulan anayasal düzen, toplumun beklediği daha iyi yaşam ve özgürlük ortamını tesis etmek için yeterli olmamıştır. Makale bunun nedenlerini, anayasa gibi birinci el ve ikinci el metinler üzerinden incelemektedir. Makalede, Bulgaristan'da demokratik ve liberal bir sistemin kurulamamasının geçiş sürecinde idari sistemin dikkate alınmaması ve birbirinden farklı kamu yönetimi anlayışlarının aynı anda uygulanmaya çalışılmasıyla ilgili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Bulgaristan, Kamu yönetimi, *Geçiş ülkeleri*, Avrupa Birliği, Doğu Avrupa

*Public Administration of Bulgaria in Transition*

### **Abstract**

This article aims to examine the development of the administrative structure in relation with the political and the constitutional dimension throughout the process of the state rebuilding in the case of Bulgaria, where political regime has been transformed from socialist to the capitalist. Bulgaria is an appropriate case study in terms of examining the political and administrative effects and causes of the regime change without a civil war. In Bulgaria, a pluralistic and peaceful constitutional order has not been sufficient to establish a better life and sphere of freedom that Bulgarian society expects. By the systematic investigation of the first and the second-hand literatures, this article argues that the inability to establish a democratic and liberal system in Bulgaria is related to the fact that the administrative structure is not taken into consideration during the transition process and the different and contrasted public administration approaches are applied simultaneously.

**Keywords:** Bulgaria, Public administration, Post-socialist countries, Eastern Europe, Transition

---

\* Makale geliş tarihi: 27.02.2019  
Makale kabul tarihi: 22.08.2019  
Erken görünüm tarihi: 08.01.2020

## Geçiş Sürecinde Bulgaristan'da Kamu Yönetimi

"Siyasetçiler bizim için hiçbir şey yapmayacak. Hepsi kendi çıkarlarının peşinde. İnsanları umursamıyorlar, özellikle de köylerdeki yaşlıları. Gençleri de umursamıyorlar çünkü gençler artık yurt dışında.

"Yani siyasetçiler kimseyi umursamıyor ve Bulgar devleti yok oluyor."

(70 yaşında bir Bulgar köylüsü, 2017)

"Berlin'de yaşıyorum ve hiç Maybach görmedim.... Ama şimdiden Sofya'da üç tane gördüm" (Daniel Kaddik, Friedrich Naumann Vakfı Sofya direktörü, 2017)

### Giriş

Doğu Bloğunun çökmesinden sonra, Bulgaristan, daha özgür ve daha müreffeh bir toplumsal düzen kurma ümidiyle, Batı Avrupa ülkelerinin siyasal sistemlerini ve piyasa kurumlarını örnek alarak demokratik kapitalist bir devleti inşa etmeye koyulmuştur. Bulgaristan gibi sosyalist rejimden kapitalizme geçen eski Doğu Bloku ülkeleri *geçiş ülkeleri* olarak adlandırılmıştır. Ancak zamanla, *geçiş* süreci, halkın olmayı istediği düzey ile gerçekleşen düzey arasındaki mesafeyi anlatan bir kavram haline dönüşmüştür. Geçiş sürecinde kurulan iktisadi ve siyasal kurumlar, *geçiş ülkelerinin* arzu ettiği demokratik bir devletin kurulmasında yeterli olmamış, birçok geçiş ülkesi yolsuzluk, suç, işsizlik, gelir ve ücret dengesizliği başta olmak üzere birçok toplumsal sorunla boğuşmaya devam etmiştir.

Bu çalışmanın konusu, *geçiş ülkelerinde* kamu yönetiminde meydana gelen dönüşümdür. *Geçiş ülkelerinin* siyasal, ekonomik ve sosyal boyutları coşkulu bir akademik ilgiyle çalışılmaktadır (Cerami ve Stanescu, 2009, 122; Hein, 2016). Literatürde, yeni rejimin kurumsallaşmasında doğası gereği belirleyici bir role sahip olması gereken kamu yönetimiyle ilgili araştırmalar az sayıdadır (Ellison, 2007).

*Geçiş ülkeleri* ile ilgili yayınlar, Bulgaristan'ın kendine özgü ve barışçıl bir geçiş sürecine sahip olduğu konusunda hemfikirdir. Bununla birlikte, barışçıl geçişin niteliği konusunda düşünceler farklılaşmaktadır. Bulgaristan'da barışçıl geçiş olgusu, bir başarı örneği mi yoksa eski rejimden tam olarak kopamamış bir vaka mıdır? (Ganev, 2007).

Bulgaristan idari sisteminin gelişimi, geçiş sürecinin ekonomik, siyasal ve anayasal özellikleriyle bağlantılıdır. Sosyalizmden kapitalizme geçiş, kanlı olaylar meydana gelmeden başlamış ve geniş bir toplumsal ittifak kurularak 1991

Anayasası ile yeni rejim anayasal düzenine kavuşmuştur. Yeni bir siyasal rejimle birlikte dönüşen idari yapıyı anlama yolunun siyasal ve anayasal gelişmeleri incelemekten geçeceği düşünceyiyle siyasal ve anayasal gelişmeler ele alındıktan sonra idari sistem üç dönem halinde incelenecektir. Birinci dönem, anayasal düzenin ve idari yapının inşa edildiği kuruluş dönemidir ve 1990'ların başından başlayarak 1994'e kadar devam etmektedir. İkinci dönemde, yeni devlet düzeni ve işleyişinin kurumsallaşması kadar bu süreçte etkili olan hibe programlarının ağırlığı göze çarpmaktadır. Bu dönem, 1994'ten 2000'li yılların başına kadar devam eden ve rejimin kurumsallaşma çabalarının izlenebildiği bir dönemdir. Üçüncü dönem ise Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik müzakerelerinin başladığı 2000 yılından, Bulgaristan'ın AB üyesi olduğu 2007 yılına kadar devam eden süreci kapsamaktadır.

## **1. Bulgaristan'da Rejim Değişikliği: Toplumsal İttifak ve 1991 Anayasası**

Bulgaristan Cumhuriyeti, Doğu Bloğunun yıkılmasından sonra yeni Anayasayı kabul eden ilk *post-sosyalist* ülkedir (Hein, 2016). Geniş bir ittifakla hazırlanan Anayasa, barışçıl geçişi sağlayan belirleyici nedenlerden biri olmuştur. Anayasa yapım sürecinin barışçıl geçmesinin nedenleri ise Bulgaristan'ın siyasal yapısı ve siyasal aktörlerine bağlanabilir. Bu süreçte yer alan önemli aktörlerden biri Sosyalist Parti'dir. Rejim değişikliğinden sonra Bulgar Komünist Partisi'nin adını değiştirmesiyle kurulan Sosyalist Parti, kapitalist rejimin inşasında önemli bir rol oynamıştır. Bir başka aktör ünlü Yuvarlak Masa Görüşmeleri katılımcılarıdır. Bu aktörlerin gücünü ve etkisini anlayabilmek için dönemin koşullarına kısaca göz atmak yararlı olacaktır:

### **1.1. Sosyalist Dönemin Kapanışı ve Yeni Rejimin Kuruluğu**

1989 yılında Sovyetler Birliği'nin çökmesiyle başlayan süreçte, Doğu Bloku ülkeleri dağılırken Bulgaristan rejimi çok fazla etkilenmemiştir; rejim değişikliği için toplumdaki yükselen kitlesel bir talepten söz edilmemektedir (Ellison, 2007: 226). Petar Mladenov ve Andrev Lukanov'un ön ayak olduğu bir *saray darbesi*yle, Bulgaristan'ın o dönemdeki lideri Todor Jivkov, görevinden zorla el çektirilmiştir (Popivanov, 2015: 49). Jivkov'un yerine Mladenov'un yönetime getirilmesi ile birlikte sosyalist dönem kapanmıştır (Ellison, 2007).

Bulgaristan, Sovyetler Birliği'nde Gorbaçov'un başlattığı *perestroika* ve *glasnost* (*yeniden yapılandırma* ve *açıklık*) reform dalgasına, 1987 yılından başlayarak kendine özgü bir biçimde, doğrudan cephe almadan ancak inisiyatifi elinde tutarak, yavaş ilerleyen bir değişim politikasıyla yanıt vermiştir (Baeva,

2012: 15). Bulgaristan'da sosyalizmin son yılları (1987-1989) merkezi planlamaya dayalı sosyalist ekonominin tedrici olarak yerini piyasa ekonomisine bırakmasını sağlayacak düzenlemelerle geçmiştir. 1987 *Temmuz Reformları* ile Jivkov döneminde, serbest piyasa ilkelerine uygun bir anayasanın hazırlanmasına imkân sağlayacak siyasal ve idari değişiklikler (ki bunlar özgür basın, seçimlerde çok adaylı bir sistem, merkezi hükümetin yeniden yapılandırılması, bakanlık sayısının azaltılması, resmi ritüellerin azaltılması, yeni anayasayı hazırlamak üzere bir komitenin kurulması olarak sıralanmaktadır) hayata geçirilmiştir (Baeva, 2012: 14).

Temmuz Reformları'ndan sonra Bulgaristan'da ortaya çıkmaya başlayan muhalif gruplar, kapitalizme geçiş sürecinin siyasal aktörlerine dönüşmüşlerdir (Yücel, 2011: 674; Smilov, 2013: 620). Tüm siyasal aktörler, 1990 yılında gerçekleşen Yuvarlak Masa Görüşmelerinde biraraya gelmiş ve geçiş sürecinin planlanmasının katılmışlardır (Chary, 2011: 159).

Yuvarlak Masa Görüşmelerinin gündeminde yer alan konulardan biri yeni bir anayasa yapılması olmuş ve görüşmeler sonucunda, Anayasayı hazırlamak için bir kurucu meclisin kurulmasında mutabık kalınmıştır (Crampton, 2005: 216-229; Chary, 2011: 159-170). Bundan başka, Komünist Parti'nin devlet aygıtındaki egemenliği ve tekel gücünün sona erdirilmesine karar verilmiştir. Nitekim, görüşmelerin hemen ardından Komünist Parti, adını Bulgar Sosyalist Partisi olarak değiştirmiş ve kamu kurumlarıyla olan organik bağlarını lağvetmiştir. Böylece parti-devlet özdeşliğinin kurumsal çerçevesi, kadro tasfiyesi yaşanmaksızın çözülmüştür. Bu süreçte, işçi örgütlenmesi, grev hakkı, basın özgürlüğü ve azınlık hakları bakımından da birçok yeni gelişme meydana gelmiştir. Bir buçuk milyondan fazla Türk'ün eski adlarına kavuşmasına olanak sağlayan yasal düzenleme de bu dönemde kabul edilmiştir (UNHCR, 1994).

Yuvarlak Masa Görüşmelerinde karar verildiği üzere kurucu meclis (*Veliko Narodno Säbranie*) seçimleri 1990 yılında, 25'ten fazla parti ve ittifakın katılımıyla gerçekleşmiştir; seçim sonucunda, sosyalistler 400 sandalyenin 211'ini kazanarak çoğunluğu elde ederken muhalefet koalisyonu Demokratik Güçler Birliği 144 sandalye kazanmıştır (Hein, 2016: 147-8; Ganev, 2007: 43).

Bulgar Sosyalist Partisi'nin kurucu mecliste çoğunluğu elinde bulundurması, anayasa yapım sürecinde bir meşruiyet bunalımına yol açmış ancak 1 Ağustos 1990'da Demokratik Güçler Birliği lideri Jelyu Jeleu'in devlet başkanı seçilmesi ile bu bunalım aşılmıştır. Jeleu'in devlet başkanı seçilmesi, anayasa yapım sürecini hızlandırmıştır. Kurucu meclis, 15 Kasım 1990 günü, 1971 tarihli Anayasayı hükümsüz kıldığını ve ülkenin adını Bulgaristan Halk Cumhuriyeti yerine Bulgaristan Cumhuriyeti olarak değiştirdiğini ilan etmiştir. 19 Aralık 1990 günü bağımsız milletvekili Dimitar Popov'un başbakanlığında yeni hükümet kurulmuştur (Dimitrov, 2001: IX).

Kurucu meclis, 12 Temmuz 1991 tarihinde 5'e karşı 309 kabul oyuyla 1991 Anayasasını kabul etmiş ve görevini tamamlamıştır. Hemen ardından Ekim 1991'de genel seçimlere gidilmiştir. 1991 Seçimlerinde, Demokratik Güçler Birliği, en çok oyu alan parti olmuştur. Türklerin partisi olarak bilinen Hak ve Özgürlükler Partisi, 24 sandalyeyle Demokratik Güçler Birliği (110 sandalye) ve Bulgar Sosyalist Partisi (106 sandalye) arasında önemli bir konum elde etmiştir (Crampton, 2005: 395). Hak ve Özgürlükler Partisi, parlamentodaki bu konumunu uzun yıllar korumayı başarmıştır.

Demokratik Güçler Birliği'nin ilk hükümeti, ekonomik sorunların da yaşandığı bir dönemde, Filip Dimitrov başbakanlığında kurulmuştur. *Dimitrov Hükümeti*, kapitalist bir rejimi inşa etmeye odaklanmıştır. Rejimin kuruluş sürecinde, Dimitrov Hükümeti, sanayiciler ile işveren temsilcilerini, sendika liderleriyle biraraya getirerek anlaşma yapmayı sağlamış ancak iş dünyası ve işçi sendikalarıyla kurulan işbirlikleri ekonominin toparlanması için yeterli olmamıştır (Crampton, 2005).

Başbakan Dimitrov ile Cumhurbaşkanı Jelev arasında, kısa sürede geçiş süreciyle ilgili fikir uyuşmazlıkları ortaya çıkmıştır (Chary, 2011: 16). Başbakan Dimitrov'un sosyalist dönemdeki kamulaştırmaları yok hükmünde sayması ve bürokrasiyi hızlı bir biçimde tasfiye politikası, Demokratik Güçler Birliği hükümetini yıpratmaya başlamıştır (Nikolov vd., 2004).

Yürütmenin iki kanadı arasındaki gerilim devam ederken, anayasal düzenin işlemesini ve siyasal sistemin uzun vadede istikrarını sağlayan bir gelişme meydana gelmiştir. Anayasa Mahkemesi; Bulgar Patriği Maksim Kararı'yla Başbakan Dimitrov'un aleyhine, ancak siyasal sistemin lehine bir karar alarak siyasal sistemdeki yerini sağlamlaştırmıştır. Bulgar Patriği Maksim'in, Jivkov rejimiyle işbirliği yaptığı gerekçesiyle görevden alınması ve yerine yeni bir patriğin atanması ile başlayan hukuki süreç, Anayasa Mahkemesi'nin yeni atamayı iptal etmesi ve Maksim'i görevine iade etmesiyle sonuçlanmıştır (Crampton, 2005:396; Chary, 2011: 179).

## 1.2. Siyasal Sistemde Restorasyon Dönemi

Geçiş sürecinin ilk yıllarından sonra, işsizlik ve enflasyon sorunu ağırlığını hissettirmeye başlamış (Stoilov, 2003: 105), Dimitrov Hükümeti ve ardılları, ekonomik sorunların yanı sıra suç, yolsuzluk gibi toplumsal sorunlarla da baş etmekte zorlanmışlardır. 1990'ların ortalarında patlak veren ekonomik kriz, kitlelerin sokağa dökülmesine yol açmış ve sokak gösterilerinin kitlesel hale dönüşmesi, siyasal istikrarı zayıflatmıştır (Ellison, 2007).

Ekonomik bunalım 1997 yılında daha da derinleşmiştir. Ocak 1997'de aylık enflasyon oranının 2040'a ulaşması, memurların maaşının aylık 4 dolara gerilemesi (Tanev, 2001: 243) ve bunlara bir de genel grev ve gıda krizinin eşlik

etmesi, bunalımın şiddetini daha da arttırmıştır (Ellison, 2007: 226; Sotiropoulos vd, 2003: 663). Krizin etkileri sosyal, psikolojik ve kültürel değişimlere yol açmış; örneğin tiyatrolar, orkestralar ve müzeler 1997’de kapatılmıştır (Tanev, 2001: 244).

1996’da Demokratik Güçler Birliği adayı Petar Stoyanov’un Cumhurbaşkanlığı seçimlerini kazanması, Bulgaristan’da siyasal gerginliği sona erdirmeye yetmemiştir; çünkü cumhurbaşkanı değişmiş olsa da hükümet kurma hakkı, parlamentoda çoğunluğu bulunan Bulgar Sosyalist Partisi’ne ait durumdadır. Stoyanov, iç savaş endişesini sosyalist liderle paylaşarak onun hükümet kurma görevini kabul etmemesini sağlamış ve Demokratik Güçler Birliği’nden Sofya Belediye Başkanı Stefan Sofyanski’yi 1997 Genel Seçimlerine kadar geçici başbakan olarak atamıştır (Chary, 2011: 167).

1997 Seçimlerinde Demokratik Güçler Birliği 240 sandalyenin 137’sini kazanarak mecliste çoğunluğu elde etmiş, Birliğin lideri ve eski maliye bakanı Ivan Kostov başbakan olmuştur. Böylece geçiş sürecinde başbakanlık ve meclis çoğunluğu, ilk kez tek bir partinin eline geçmiştir. Bu güç elde edildikten sonra, hükümet, dönüşüm programlarına hız vermiş, tarımsal destekleri sona erdirmiş ve özelleştirmeleri yeniden başlatmıştır. Kostov Hükümeti, ekonomik dönüşümü Uluslararası Para Fonu (IMF) kredileri ile tamamlarken ve aynı zamanda Jivkov dönemiyle kapsamlı bir hesaplaşmayı da başlatmıştır. Ardından, uluslararası alanda Batı ile ilişkilerin geliştirilmesi için adımlar atılmıştır (Crampton, 2005: 406; Chary, 2011: 168).

1990’lı yılların sonlarına doğru gelindiğinde, işsizlik, düşük gelir ve yolsuzluk Bulgar toplumunun temel sorunları olmaya devam etmiştir. Gelirlerinin yarısını gıdaya ayırmak zorunda kalan Bulgarlar, yaşamlarını yoksulluk sınırına yakın düzeyde sürdürmüşlerdir (Stoilov, 2003: 109). Bunun etkisiyle, Kostov Hükümetine verilen destek, 2000 yılından itibaren gerilemiştir. Suçun yaygınlaşması, suç çeteleri ve yolsuzluk sorunu kadar ekonomik reformların yol açtığı yeni sorunlar ve Kostov Hükümetine uzanan yolsuzluk iddiaları, yeni bir bunalım dönemine girilmesine neden olmuştur (Chary, 2011: 168). Bu dönemde işsizlik sorununa enerji santrallerinden kaynaklanan enerji krizi de eklenmiştir.

### **1.3. Avrupa Birliği Uyum Süreci, Kralın Dönüşü ve Yeni İttifaklar**

Ekonomik kriz, 2000 yılından itibaren Bulgaristan’ı yeniden zorlamaya başlamıştır. Sosyalistler güç toplarken, ülkeye dönen Eski Çar Simeon (Simeon Saksokoburggotski), II. Simeon Ulusal Hareketi’nin lideri olarak siyasal denkleme dâhil olmuştur. Anayasa Mahkemesi, Simeon’cu partinin 2001 Bahar Seçimlerine katılmasına onay vermemesine rağmen, Simeon Bloğunun seçime

girmesi engellenememiştir. Simeon, Anayasa Mahkemesi engelini yeni bir ittifakla aşmıştır. Simeon Bloğu, 120 sandalye ile sandıktan birinci parti olarak çıkmış ve Hak ve Özgürlükler Partisi'nin desteğiyle hükümet kurmuştur. Genel seçimlerin ardından, 2001 Kasım ayında da sosyalist aday Georgi Parvanov Cumhurbaşkanlığına seçilmiştir. Böylece, Cumhurbaşkanının Marksist olduğu bir ülkede eskiden çar olan bir başbakanın yönetimi başlamıştır (Chary, 2011: 171; Crampton, 2005: 416)

Simeon Hükümeti, ekonomik alanda kemer sıkma politikalarına, AB'ye üyelik sürecine ve NATO'ya üye olmaya odaklanmıştır. Başbakan Simeon, NATO ve AB nezdindeki iyi ilişkilerinin etkisiyle uluslararası düzeyde gördüğu itibarı, ülke içinde sürdürmekte zorlanmıştır. Kemer sıkma politikalarının yanı sıra suç ve yolsuzluk meselesi nedeniyle halk, Başbakan Simeon'a verdiği desteği geri çekmiştir. 2005 Seçimlerinde, Simeon'un partisi oy kaybederek ikinci parti konumuna gerilemiştir (Crampton, 2005; Crary, 2011).

2005 yılına kadar Bulgaristan'da iktidara gelen partiler ve ittifakların yoğunlaştığı konular, asıl olarak, geçiş sürecini yönetmek, yeni bir rejimin inşasını sağlamak ve uluslararası ilişkileri geliştirmek şeklinde olmuştur. 2005 Seçimleriyle Bulgar siyasetinde bir kırılma meydana gelmiş ve siyasal sistemde aşırı sağ partilerin yükseliş dönemi başlamıştır. Bu partilerin suç ve yolsuzlukla mücadele sözleri kadar milliyetçi söylemleri de toplumda ilgiyle karşılanmıştır.

Avrupa Birliği'ne üyelikten sonra parlamento aritmetiği değişmiştir; Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve 2007 Genel Seçimlerinde, milliyetçi partiler, merkez partilerin karşısında güç elde etmeye başlamıştır (Chary, 2011: 175; Hein, 2016: 161). Bu eğilim, 2009 Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılan Boyko Borisov'un liderliğini yaptığı partinin zaferiyle devam etmiş ve Bulgar siyasal parti sistemi iki kutuplu bir döneme girmiştir (Hein, 2016: 162).

Bulgaristan'da post-sosyalist dönemde siyasal yapının dikkat çeken bir özelliği ortalama olarak yılda bir hükümet değişikliği yaşanmasıdır. Öyle ki iktidara gelen parti izleyen seçimde değişmiştir. Genellikle koalisyonlar biçiminde kurulan hükümetler sosyalist blok tarafından ya da Demokratik Güçler Birliği tarafından oluşturulmuştur. AB'ye üyelik sürecinde geniş ittifaklar kurulabilmişken AB'ye üyelikten sonra geniş tabanlı ittifaklar kurulamadığı gibi parti sisteminde iki kutuplu bir döneme girilmiştir. Geçiş süreciyle birlikte toplumda ağırlığını hissettiren suç ve yolsuzluk sorunu günümüzde de ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir (Genov, 2003:9 ve NiT, 2018). Geçiş sürecini "başarılı" kılan 1991 Anayasası yapım süreci, sisteme meşruiyetini kazandırmakla kalmamış aynı zamanda siyasal sistemin en az tartışılan özelliklerinden biri olmayı sürdürmüştür.

Toplumsal meşruiyete ve önemli bir istikrar unsuruna dönüşen 1991 Anayasasının öngördüğu yapı, Bulgaristan'daki demokratik işleyişi istikrarlı

hale getiren temellerden biri olmuştur. Bu bakımdan ilk olarak nispi seçim sisteminin önemini vurgulamak gerekir. Nispi seçim sistemi, en büyük etnik azınlık olan Türklerin ve ayrıca Pomakların siyasal entegrasyonunu sağlamıştır. İkinci olarak, bireysel anayasal hakların güvence altına alınması ve uluslararası hukukun önceliği, etnik ve dini azınlıkların etkili bir şekilde korunmasına katkı sunmuştur. Üçüncü husus, Anayasa Mahkemesi'nin hızlı bir şekilde sistem içerisinde güçlü hale gelmesiyle ilgilidir, ki bu sayede sistemin otokratikleşmesi durdurulabilmiştir. Dördüncü önemli husus, Anayasa'nın katı anayasa olmasıdır. Bu durum Anayasa Mahkemesi'nin yarattığı etkiye benzer bir etki yaratmıştır. Beşinci olarak, parlamento ve hükümet arasındaki krizlerin çözümünde cumhurbaşkanına verilen rol işlevselliğidir.

Bulgaristan'da sosyalizmden kapitalizme geçişin siyasal sisteme yansması, anayasal düzeyde liberal demokratik bir sistemin inşasını hedefleyen yeni anayasanın yürürlüğe girmesiyle biçimsel olarak tamamlanmıştır. 2000'li yıllarda gerçekleşen anayasal değişiklikler, AB üyeliği hazırlıklarının yanı sıra, esas olarak, hukukun üstünlüğü ve yargı reformuyla ilgilidir. AB'ye üyelik süreci, anayasal değişikliklerin temel dinamiğini meydana getirmiştir. Anayasa'da değiştirilen ya da yeni eklenen 29 maddeden 24'ü AB entegrasyonu ile ilgilidir. Bulgaristan siyasetinin o dönemde önde gelen tüm partileri, AB'ye tam üyelik idealini paylaşmıştır.

## 2. Geçiş Döneminde Bulgaristan'da Kamu Yönetimi

Modern kamu yönetimi, enerji, yol, su gibi altyapı hizmetlerinden ulusal güvenliğe, eğitim, sağlık hizmetlerinden çevrenin korunmasına, para politikasından ulusal güvenliğe kadar birçok kamu mal ve hizmeti sunma görevini üstlenmiştir (Ellison, 2007). Doğu Bloğunun çöküşünden sonra, bu toplumlarda yaşayan insanların büyük çoğunluğu, kuralsız bir ekonomiyi değil onun yerine daha nitelikli kamu hizmeti alabilecekleri, daha özgür ve güven içinde yaşayabilecekleri bir devletleri olmasını istemiştir (Ellison, 2007: 223). Bir bakıma, İkinci Dünya Savaşından sonra yükselen refah devleti modeli, Batı uygarlığının temsili olmuştur. Toplumsal refah ise ekonomik koşullar kadar kamu idaresinin gelişmişlik düzeyine bağlıdır.

İnsanların demokrasiye ve daha iyi bir yaşama olan özlemleri, 1991 Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası'nda yer bulmuştur (Bulgaristan Anayasası, 1991) Anayasa'nın "Başlangıç Kısmı" ve "Temel İlkeler" başlıklı birinci bölümünde, Bulgaristan devleti, *demokratik ve sosyal bir hukuk devleti* olarak tarif edilmiştir.



Biz, Yedinci Büyük Millet Meclisi’nin üyeleri olarak, Bulgaristan halkının iradesini ifade etme arzumuzun rehberliğinde, evrensel insani değerler olan özgürlüğe, barışa, hümanizme, eşitliğe, adalete ve hoşgörüye bağlı kalacağımıza yemin ederek; bireyin haklarını, onurunu ve güvenliğini en yüksek ilke olarak kabul ederek; Bulgaristan’ın ulusal ve devlet bütünlüğünü korumak için vazgeçilemez görevimizin bilincinde olarak, hukuka bağlı, demokratik ve sosyal bir devlet kurma kararlılığımızı ilan ediyoruz.

Bulgaristan devletinin nitelikleri Anayasa’da düzenlenmiştir. Anayasa’nın ilk bölümündeki “Temel İlkeler” başlığı altında birinci maddede Bulgaristan’ın bir cumhuriyet olduğu ve parlamenter hükümet sistemini benimsediği ifade edilmiştir. Anayasal hükme rağmen, Bulgaristan’ın hükümet sisteminin “yarı-başkanlık hükümet sistemi” olarak değerlendirilmesi gerektiği (Elgie, 2010: 29) ayrı bir tartışma konusudur. Hükümet sistemi, Fransız Beşinci Cumhuriyet Anayasası’ndan esinlenerek hazırlanırken cumhurbaşkanının yetkileri zayıflatılmıştır (Smilov, 2013: 622).

İdarenin siyasetten bağımsızlığı ilkesi, devlet yapısının kurucu unsuru olarak Anayasa’daki yerini almıştır. Anayasa’ya göre, kamu personeli, hukuka bağlı kalarak ve siyasal olarak tarafsız davranarak görevini yerine getirecektir. Kanunda belirtilen koşulları sağlayan devlet memurunun, siyasal parti üyeliği, sendikalaşması ve grev hakkını kullanması güvence altına alınmıştır. Kuruluş sürecinde, kamu yönetimi için Weberyen bürokratik örgütlenme modelinin benimsendiği söylenebilir (Tomova ve Petrov: 2017: 427). Geçiş sürecinde, geçmişle hesaplaşma konusuna öncelik verilmesi, kamu yönetiminin inşasının önemini geri plana itmiştir (Zankina, 2017: 293).

Demokratik bir devlet olma arzusu, Anayasa’nın 8. Maddesinde düzenlenen erkler ayrılığı ilkesinde de kendini göstermektedir. Buna göre devlet iktidarı yasama, yürütme ve yargı organları arasında paylaştırılmaktadır. 10. Maddede halk egemenliği, evrensel seçim ilkeleri ve serbest seçimler güvence altına alınmaktadır. 19. maddede ise ekonomik düzen tanımlanmış ve serbest girişime dayalı bir sistem olduğu ifade edilmiştir. Anayasa’nın Başlangıç kısmında ve 1. Maddede ayrı ayrı olmak üzere halk egemenliğinin, hiçbir parti, örgüt veya devlet kurumu tarafından gasp edilemeyeceği ifade edilmiştir. Bu ifade, eski rejime, özellikle parti-devlet özdeşliğine son verme iradesini de içermektedir.

Devlet teşkilatı üniter ve adem-i merkezizetçi olarak tanımlanmıştır (1991 Anayasası, 2. Madde). Hukuk devleti ilkesi Anayasa’nın *Temel İlkeler* bölümünde düzenlenmiştir. Anayasa’nın 4. Maddesinde devletin Anayasa ve yasalara tabi olduğu; 5. Maddede Anayasa’nın yasalar karşısında üstün olduğu ifade edilmiştir. Devlet ve vatandaş ilişkileri Anayasa’nın Temel İlkeleri bölümünde yer bulmuştur. Buna göre, bireyin onuru ve hakları devletin

güvencesi altındadır; devlet, bireyin yanı sıra sivil toplumun da özgürce gelişmesi için elverişli koşulları yaratacağını taahhüt eder; yasal dayanağı olmayan kararların sebep olduğu ya da yasal dayanağı olmayan kurum ve yetkililerin davranışlarından doğan zarardan devlet sorumludur. Laiklik, yasa önünde eşitlik ilkesi ve suçların ve cezaların kanuniliği ilkesi de *Temel İlkeler* bölümünde düzenlenmiştir.

Bulgaristan'ın idari bölümleri, 1991 Anayasası'nda, Yerel Özyönetimler ve Yerel İdareler Bölümü altında 135. Maddede düzenlenmiştir: Buna göre, ülke belediye ve bölgelere ayrılmaktadır. İdari bölümlenme, başkent ve diğer büyükşehirler kanunla kurulmaktadır. Özyönetim ve toprağa dayalı idari birimler de kanunla kurulmaktadır.

Yerel yönetimler, Anayasa'nın 136 ile 141. maddeleri arasında düzenlenmiştir: 136. Maddede yerel özyönetim uygulanan yerlerde belediyelerin temel yerel idareleri meydana getirdiği düzenlenmiştir. Her belediye tüzel bir kişiliğe sahiptir (Madde 136).

Bölgeler, toprağa dayalı idari birim olarak, bölgesel politikaların sürdürülmesi, hükümet icraatlarının yerel düzeyde uygulanması, ulusal ve bölgesel çıkarların eşgüdümünden sorumlu tutulmaktadır (Anayasa, 142. Madde). Bölgeler, valilik idaresinin desteğiyle bölge valileri tarafından yönetilir. Bölge valileri, Bakanlar Kurulu tarafından atanır.

Yerel Özyönetimler ve Yerel İdareler Kanunu (1991), anayasal idari ve toprağa dayalı örgütlenme ilkelerini somutlaştırmıştır. Yerel özyönetimlerle ilgili önemli bir yasal çerçeve, idari birimlerin kuruluş, birleşme, bölünme ve tasfiyesine dair kriterleri belirleyen *Bulgaristan Cumhuriyetinin İdari ve Toprağa Dayalı Yapısı Hakkında Kanun* (1995) olmuştur.

Bulgaristan'da rejim değişikliğinin idareye yansımaları, devletin inşa süreci, kurumsallaşma süreci ve AB'ye uyum süreci olmak üzere üç ayrı dönem halinde incelenecektir.

## 2.1. Rejimin İnşa Sürecinde İdare

Bulgaristan'da idari yapının ayırt edici özelliği nedir? Yaygın olarak kabul gören bir görüşe göre 1989'da sosyalist rejim çökmüş ancak devlet aygıtı çökmemiştir (Ellison, 2007: 227). Bulgar devlet aygıtı, rejim değişikliğinden itibaren işlev değiştirmiş; Bulgaristan vatandaşlarına kamu hizmeti sunmaya değil vatandaşlardan kopardıklarıyla kendi varlığını devam ettirmeye çabalamıştır. Rejim değişikliği, kamu hizmetlerinin yeni rejime göre yeniden örgütlenmesini uzun zaman gerçekleştirememiş; aynı zamanda mevcut idari yapı işlevini yitirmiş, topluma karşı duyarsızlaşmış ve bir nevi kayıtsız hale dönüşmüştür. Kamu hizmetlerinin yeni rejime göre yeniden tasarlanması ve

örgütlenmesi, AB sürecinde idari kapasitenin önem kazanması nedeniyle, 2000'li yılların başında mümkün olabilmıştır. Kamu yönetiminin inşa sürecinin gecikmesi, çoğunlukla ifade edildiği gibi mali yetersizlikler, etik sorunlar ve siyasal liderliğin zayıflığından mı (Ellison, 2007), yoksa kamu yönetimine ağırlık verilmemesinden mi kaynaklanmaktadır? Bu soru geçiş sürecine dair tartışılması gereken başlıklardan biridir.

Devletin yeniden inşa edildiği süreçte, idari yapının içinde bulunduğu bu tabloya, kısa sürede yolsuzluk olgusu da eklenmiştir. Yolsuzluk olgusunun farklı algılanışı üzerinde durulması gereken bir başka tartışmadır. Bulgaristan'da yolsuzluk, geçiş sürecinde, "rüşvet yoluyla para kazanma" yöntemi gibi görülmüştür. Hatta, bazı uluslararası sivil toplum örgütleri, yolsuzluğu, Bulgar toplumunda yukarı doğru sosyal hareketliliği sağlayan, bir başka ifadeyle sınıf atlamaya yardım eden bir mekanizma olarak değerlendirmiştir (Ellison, 2007: 228). Yolsuzluğun, yeni sosyal statü ve zenginliklerin ana kaynağı olarak görüldüğu bir dönemde, kamu yönetiminin demokratik ve hukuk devleti ilkelerine uygun bir biçimde inşa edilmesinin imkansızlığı anlaşılır olmaktadır.

Devlet yeni rejime göre yeniden inşa edilirken, idari reformlar ve idari yapıyla ilgili etkili bir tartışma not edilmemiştir. İlk dönemde piyasa ekonomisine geçiş sürecine ve yollarına odaklanılmıştır. Kamu yönetimi, sosyalist sisteme bağlı olduğu düşünölen üst düzey bürokratları ve uzmanları tasfiye edilmesi gereken bir sorun olarak ele almıştır. Bu dönemde üst düzey bürokratların tasfiyesine ağırlık verilmiştir. Bu amaçla, ilk olarak, eski rejimin idare üzerindeki hakimiyetini ortadan kaldıracak bir düzenleme yapılmıştır. 1990 tarihli Siyasal Partiler Kanunu ile siyasi partilerin belediye, taşra, vilayet ve devlet kurumlarındaki faaliyetleri yasaklanmıştır (Marcheva, 2013: 969).

Kamu yönetiminin çerçevesini belirleyen belli başlı gelişmeler, yeni Anayasa'nın kabul edilmesi ve devletin toprak üzerindeki örgütlenme biçiminin belirlenmesi olmuştur. Anayasa doğrultusunda 1992'de Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Bunların yanı sıra, bu dönemde özelleştirme ve mülkiyet devri ile ilgili kurumlar ve düzenlemeler dikkat çekmektedir. Özelleştirme Ajansı'nın kurulması (1991), Sosyalist dönemde el konulan çeşitli mülklerin (gayrimenkul, tarım arazisi, sınai mülkiyet) önceki sahiplerine veya mirasçılara iadesini düzenleyen İade Yasaları (1991, 1992 ve daha sonra 1997 ve 1998), mülkiyet iadelerini yürütmek üzere kurulan Ulusal Toprak Konseyi (1992), Merkez Bankası (1991), devlet bankalarını özelleştirmek üzere kurulan Banka Konsolidasyon Şirketi (1992), çalışma hayatını düzenleyen İş Kanunu (1992) ve Sosyal Koruma Programları (1991), kurumlar ve bireysel gelir vergisi (1993) reformları, ilk dönem, kamu yönetimine etkisi olan gelişmeler olarak değerlendirilebilir (Nikolov vd, 2004).

Böylece Bulgaristan devletinin yeni rejimle birlikte yeniden inşa sürecinin ilk döneminde, özelleştirme, ekonomide devlet tekelinin sona erdirilmesi ve rekabetçi piyasaların yaratılması rejimin önceliği olmuştur. Kuruluş dönemi kamu yönetimi reformları, idarenin siyasetten bağımsızlaşması ve hukuki bir güvenceye kavuşturulması amacıyla dönük yürütülmüştür. İdari yapı ve işleyişi düzenleyen İdare Kanunu 1998 yılında yürürlüğe girmiştir (Shivergueva, 2013).

## 2.2. Devletin Kurumsallaşma Dönemi

Bulgaristan'da ekonomik durum 1995 yılında da pek parlak değildir. Bu dönemden itibaren küresel finans kuruluşları (IMF, Dünya Bankası) geçiş sürecini belirlemeye başlamışlardır. Benzer etki kamu yönetimi üzerinde de meydana gelmiştir. *Yapısal uyum politikaları*; devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesi, bu yolla hükümetin genel harcamalarında kesintiye gidilmesi, harcamaların sürdürülebilir seviyelere indirilmesi ve ücretlerin düşürülmesi gibi başlıkları kapsamaktadır. (Sotiropoulos, 2003) Bu politikalar ile Bulgaristan'da piyasa ekonomisinin kurumsallaşması amaçlanmıştır.

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın Bulgar kamu yönetimine etkisi, Yeni Kamu İşletmeciliği (NPM) yaklaşımının benimsenmesinde kendini göstermiştir (Mihova, 2014: 78). Bu dönemde, AB, ilerleme raporları ile idari reformların ivme kazanmasında etkili olmaya başlamıştır (Tomova ve Petrov, 2017: 427).

Avrupa Birliği'nin Merkezi ve Doğu Avrupa'da Yer Alan Aday Ülkelere Yönelik Katılım Öncesi Yardım Fonu (PHARE) ile Dünya Bankası ve çeşitli uluslararası kuruluşlardan gelen hibeler, kamu yönetiminin yapılandırılmasında tayin edici olmuştur (Shivergueva, 2009:6). PHARE programı kapsamında 1990-1993 yılları arasında, idari reform ve hukuk sistemini desteklemek amacıyla Bulgaristan'a 307,8 milyon Euro fon tahsis edilmiştir (PHARE Report, 1997: 86). Bulgar hükümeti 1995 Mart ayında rasyonel bir idare kurmayı ve devletin işleyişini iyileştirmeyi taahhüt etmiştir. Bu hedefler doğrultusunda Eylül 1995'te idari reform sürecini yöneten iki idari mekanizma geliştirilmiştir: Bunlar, bakanlıklar arası *İdari Reform Çalışma Grubu* (AB koordinasyon yapısının bir parçası) ve İdari Reform Dairesi Başkanlığı'dır. 1996 yılında ise merkezi ve yerel yönetimler reformuna öncelik veren "Bulgaristan'da Yeni İdari Reform Stratejisi" geliştirilmiştir (Katsamunsk, 2010).

1995'ten 2000'li yıllara kadar özelleştirmelere ağırlık verilmiştir. İktisadi devlet teşekküllerinin özelleştirilme yöntemini belirleme amacıyla kitlesel özelleştirme kanunu (1995) kabul edilmiş; bu kanundan sonra, 1996 ile 2000 yılları arasında 1600 iktisadi devlet teşekkülü özelleştirilmiştir (Nikolov vd, 2004). Doğrudan yabancı sermaye yatırımları çekme misyonuyla kurulan Yabancı Yatırımcı Ajansı (1995), Özelleştirme fonu (1995), yeni kurulan özel

firmaları destekleme amacıyla kurulan Küçük ve Orta Büyüklükte İşletmeler Ajansı (1997), Bulgar Sermaye Piyasası (1997) bu dönemde idari yapıda meydana gelen değişikliklerdendir (Nikolov vd,2004).

Kamu hizmetleri ile ilgili yapılandırmalar bu dönemde başlatılmıştır. Bunlar; merkezi hükümet bütçesi ile Sosyal Güvenlik Fonu'nun ayrılması (1995), emeklilik reformu (1999), finansal olarak kendi kendine yeten sağlık sistemini hedefleyen sağlık reformu (1999'da Sağlık Sigortası Fonunun kurulması ile başlamıştır) ve kamu yönetimi reformu (1998) olarak sıralanabilir (Nikolov vd, 2004).

Avrupa Komisyonu, 1997 yılında Bulgaristan'ın üyelik müzakerelerinin başlaması için kamu yönetimi reformunu ön şart olarak belirlemiştir (Zankina, 2013). Bulgaristan'ın AB'ye üyelik ve NATO'ya katılma arzusu, kamu reformlarının arkasındaki ana itici güç haline gelmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında öncelik, kamu hizmetinin kapsam ve içeriğinin belirlenmesi ile devlet memurlarının statü, hak ve sorumluluklarının tanımlanmasına verilmiştir. İdare Kanunu (1998), Kamu Hizmetleri Kanunu (1999), devlet memurları ile ilgili düzenlemeler (2000), yeni rejimle ortaya çıkan kamu yönetiminin genel çerçevesini meydana getirmiştir (Katsamunsk, 2010: 54). İdari, reformlar, ancak 2000'li yılların başında hükümetin öncelikli konularından biri haline gelebilmiş ve bu amaçla *Modern İdari Sistem İnşa Stratejisi* geliştirilmiş ve benimsenmiştir (Katsamunsk, 2010: 54).

Bulgaristan devleti kurumsallaşma döneminde, idari yapıyı fonlara göre şekillenmeye bırakmıştır. O dönem, uluslararası kuruluşların reform programlarında Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı egemendir. Böylelikle, Bulgaristan'da, birbirine zıt iki modelin birarada yaşama sınavı vermesi gereken bir durum ortaya çıkmıştır: Anayasal olarak Weberyen ilkelerle inşa edilen Bulgaristan kamu yönetimi, birkaç yıl içinde Yeni Kamu İşletmeciliği ile tanışmıştır (Ellison, 2007:221-232). Bu ikiliye, AB uyum süreci ile gündeme giren yönetişim modeli de dâhil olacaktır.

### **2.3. Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci: Yönetişim Modeli**

Bulgaristan'da 2000 yılında başlayan AB'ye üyelik süreciyle birlikte kamu yönetimi önem kazanmıştır. *Yetki ikamesi* ilkesi gereğince, ulus-üstü düzeyde AB'ye ve ulus altı düzeyde yerel yönetimlere yetki aktarılması, idarenin örgütlenmesinde önemli değişiklere yol açmıştır. Bu dönemde Bulgaristan, yeni rejime uygun olarak ulusal entegrasyonu ve AB'ye entegrasyonu ile aynı anda yürütmek durumunda kalmıştır. Bu dönemde idari reformlar, yönetişim ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarının ortak olarak kullanılmasıyla gerçekleşmiştir (Tomova ve Petrov: 2017).

Avrupa Birliği'ne üyelik süreci anayasa değişikliklerini beraberinde getirmiştir. 2003 yılında, ilan edilışinden 12 yıl sonra, Anayasa ilk kez değiştirilmiştir. *Birinci Anayasa Değişikliği* (2003), üyelik için ön şart olarak sunulan bir yargı reformunu içermektedir. Buna göre hâkimlerin dokunulmazlık kapsamının resmi faaliyetlerle sınırlandırılması (Anayasa 131-132. maddeler), hâkimlerin görev yerlerinde geçirecekleri asgari sürenin üç yıldan beş yıla çıkartılması (Anayasa 129. madde), yargısal idari pozisyonlarda 'ömür boyu atama' yerine belirli sürelerle atama kuralının getirilmesi (Anayasa, 129. madde) öngörülmüştür.

*İkinci Anayasa Değişikliği* (2005) ile AB üyeliği hakkında Anayasa'ya genel bir hüküm eklenerek, Bulgaristan'ın, AB'nin inşasına ve gelişimine katılacağı hükme bağlanmış (Anayasa 4. Madde 3. Fıkra) ve böylece egemenlik hakkının devri düzenlenmiştir (Anayasa Madde 85/1/9 ve Madde 85/2). Hükümetin, AB politikaları hakkında Millet Meclisi'ni kapsamlı bir biçimde bilgilendirme yükümlülüğü getirilmiştir (Madde 105/3). Bunlara ek olarak, medeni haklarla ilgili değişiklikler de yapılmıştır (Madde 22, 25 ve 42). İkinci Anayasa Değişikliğinden (2005) sonra Bulgaristan ile AB üyelik antlaşmasını imzalayabilmiştir (Hein, 2016: 156).

*Üçüncü Anayasa Değişikliği* (2006), AB ile anlaşmaya varılan yargı alanındaki değişiklikleri kapsamaktadır. Parlamento dokunulmazlığının sınırlandırılması (Madde 70); 2004 yılında yasayla kurulan ombudsmanlık kurumunun anayasallaşması (Madde 91/a ve Madde 150/ 3) belli başlı değişikliklerdendir. 2006 Anayasa değişikliğiyle Avrupa Komisyonuna verilen sözler tutulmuş ve Bulgaristan'ı AB üyeliğine bir adım daha yaklaştırmıştır (Hein, 2016: 157).

*Dördüncü Anayasa Değişikliği* (2007), Avrupa Komisyonu ile yakın koordinasyon içinde hazırlanmıştır (Hein, 2016: 159). Bu değişiklik paketi, yargı reformu ağırlıklı olmakla birlikte oldukça geniş kapsamlıdır. Yargı alanındaki değişiklikler, Adalet Bakanının yargılanmasıyla ilgili yöntemler (Madde 130/a ve Madde 132 /a); sulh hâkimlerinin dokunulmazlığının sınırlandırılması (Madde 132/2/4) ve Yüksek Yargı Konseyi ile ilgili hükümleri (Madde 130/6/8/9) kapsamaktadır. Bundan başka Meclisin işleyişi ile ilgili olarak kimi değişiklikler yapılmış ve bu kapsamda Meclis kendi bütçesine sahip hale getirilmiş (Madde 62, Bölüm 2); yöneticileri Meclis tarafından atanan kurumların denetimi güçlendirilmiş (Madde 84/17) milletvekillerinin yasama faaliyetlerinde hazır bulunmalarına ilişkin kimi değişiklikler yapılmıştır (Madde 81/11). Ayrıca, yerel vergi koyma ve gümrük tarifesi konularında belediyelere karar hakkı tanınarak adem-i merkezîyetçiliği güçlendiren değişikliklere gidilmiştir (Madde 84, No. 3 ve 141, Bölüm 3-4). Son olarak zorunlu askerlik hizmeti de kaldırılmıştır (Madde 9, Bölüm 2 ve Madde 59, Bölüm 2).

Avrupa Komisyonu, Bulgaristan'ın üyelik müzakerelerinin başlaması için kamu yönetimi reformunu ön şart olarak belirlemiştir. Anayasa değişiklikleri ve AB norm ve ilkeleri, idari yapı ve işleyişte büyük ölçüde belirleyici olmuştur. 2000'de AB'ye üyelik müzakerelerine başlanmasından sonra idarenin kapasitesini güçlendirme ve kamu personelinin uzmanlaşmasını sağlama amacına dönük destek programları hayata geçirilmiştir. 1998 yılında yürürlüğe giren İdare Kanunu, 2001 yılında AB norm ve ilkeleri çerçevesinde değiştirilmiştir (Dimitrov, 2001: 183). Profesyonel ve liyakate dayalı bir memuriyet sisteminin çerçevesini oluşturan 1999 tarihli Kamu Hizmetleri Kanunu 2000 yılında yürürlüğe girmiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz Ek.1). AB'ye üyelik müzakereleri devam ederken, 2006 yılında Bulgaristan kamu yönetimine, üst düzey memurlar için idari ve politik atama ayrımı getirilmiştir (Zankina, 2018). Rekabetçi bir işe alım süreci ve yarı zamanlı çalışma gibi değişiklikler yapılmıştır (Zankina, 2018). Kamu yönetiminin modernizasyonu ve teknolojiye uyumlu hale getirilmesi ile başlayan süreç, idari usullerin otomasyonunu, işlem maliyetlerinin düşürülmesi ve idari süreçlerin daha şeffaf hale getirilmesi (e-devlet kanunu, 2007) için yapılan değişikliklerle devam etmiştir.

2000 sonrası özelleştirmeler, bankacılık ve finans sektöründe devam etmiş, kamu bankalarının özelleştirilmesi ve kamu maliye reformu, 2003 yılında tamamlanmıştır. Sosyal güvenlik alanında, özel emeklilik fonlarının kurulması (2000) ile emeklilik sistemi değişmiştir. Telekomünikasyon ve tekel gibi diğer kurumların özelleştirilmesine 2003 ve sonrasında devam edilmiştir (Nikolov vd, 2004).

## Sonuç

Bulgaristan'da sosyalizmden kapitalizme geçiş, barışçıl bir şekilde gerçekleşmiştir. Yuvarlak masa görüşmelerinden itibaren çoğulcu bir yapı sergileyen siyasal sistem, bu özelliğini devam ettirmeyi başarmış ve yeni partilerin, yeni ittifakların siyasal sistemde gelişmesine imkân tanımıştır. Yasama, yürütme ve yargı erki arasındaki ilişkiler, anayasal düzene göre yürütülmüş ve erkler ayrılığı ilkesinin hayata geçmesi sağlanmıştır. Bununla birlikte, kamu yönetimi alanında durum daha karmaşıktır. Geçiş sürecinin ilk dönemi, devlet idaresi, daha çok eski rejime bağlı olduğu düşünölen yöneticiler ve uzmanların meydana getirdiği bir aygıt olarak görölmüştür. Bununla birlikte, Anayasa'da, demokratik sosyal hukuk devletinin ilkelerine göre işleyecek bir kamu yönetimi öngörölmüştür. Ancak, ilk dönemde bununla ilgili olarak, eski rejimin temsilcileri olarak görölen üst düzey yöneticilerin görevden alınması ile sınırlı kalmıştır. Bürokrasi, rejim değişikliğinden sonra, kendini koruma amacıyla hareket eden bir yapıya dönüşmüştür. Uluslararası finans kuruluşlarının etkili olduğu yeni devletin kurumsallaşma aşamasında, *Yeni Kamu İşletmeciliği*

modeli çerçevesinde önerilen reformlar ise karmaşayı çözmeye yetmemiştir. Zira, rejim değişikliği, siyasal ve ekonomik yapıyı değiştirirken, idari yapıyı henüz yeniden inşa etmemiştir. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, eski rejimden kalan idari yapıya uyarlanmaya çalışılmıştır. 2000'den sonra AB üyelik müzakereleri ile başlayan süreçte, özel sektör, sivil toplum ve bürokrasinin birarada yönetimini hedefleyen *yönetişim modeli* uygulanmıştır. Bulgaristan Kamu yönetimi, kuruluş sürecinde Weberyen modele göre, kurumsallaşma sürecinde Yeni Kamu İşletmeciliği modeline göre, AB üyeliği sürecinde Yeni Kamu İşletmeciliği ile yönetim modeline göre yapılandırılmıştır. Sonuç olarak, tüm reform paketlerine rağmen, yolsuzluğun yok edilemediği koşullarda idari yapı kendini koruma refleksiyle hareket eden bir aygıt olmaya mahkûm kalmıştır. Burada geçiş sürecine ilişkin, kamu yönetiminin biçimlendirilmesi ile ilgili genel geçer bir yaklaşımın bulunmaması ve bunun etkilerini tartışmaya açmak gerekmektedir. Modern devlet idaresinin batı uygarlığına mal edilen refah devletinin tarihi oldukça kısadır; belki de bu nedenle toplumsal refahın belirleyici unsurlarından birinin de kamu yönetimi olduğu gerçeğinin fark edilmesi güçleşmektedir. Nitekim, Bulgaristan'da iyi işleyen seçim sistemi, siyasal parti sistemi ve hükümet sistemine rağmen, siyasal sistemin düzenli bir biçimde yolsuzluk üretmesi, idari yapı ve işleyişle ilgilidir.

Geçiş sürecinde ve AB'ye üyelik sürecinde, Bulgaristan siyaseti, kapsayıcı siyasal ittifaklar kurmayı başarmıştır. Siyasal düzlemdeki bu esneklik, devlet yönetiminin farklı görüşlere kapalı olmaması nedeniyle dikkat çeken bir özelliktir. Bulgar siyasal hayatı, eskiden çar olan bir siyasetçinin başbakan olmasına olanak sağlayan yapısıyla, barışçıl bir siyasal sistem talebini rejim değişikliğinin başından itibaren sürdürmüştür. Buna karşılık geçiş sürecinin başından itibaren, toplumun karşı karşıya kaldığı sorunların başında yolsuzluk ve suç çeteleri gelmiştir. Anayasal ve idari yapı reform çabaları, küresel finans kuruluşları ya da AB norm ve ilkeleri gibi, her ülke için geçerli olduğu düşünülen hazır programları uygulama biçiminde yürütülmüş; rejim değişikliğine uyumlu, kalıcı ve Bulgaristan'a özgü bir kamu yönetimi modeli geliştirilememiştir.

Bulgaristan'ın geçiş süreci, geniş bir siyasal uzlaşısı ve onun ürünü olan demokratik bir anayasa ile ayırtdedici bir yere sahip olmakla birlikte, kapitalist piyasa kurum ve kurallarına öncelik vermesiyle tanımlanabilir. Bu tarz bir geçiş sürecinin, daha iyi bir yaşam, daha demokratik ve özgür bir toplum inşası ile sonuçlanmadığı Bulgaristan'ın bu çalışmada irdelenen öyküsünde açıkça görülmektedir.



## Kaynakça

- Baeva, Iskra (2012), "The day before the crash -Bulgarian -Soviet relations in the nineteen eighties", *Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej*, (47): 5-20.
- BG, Council of Ministers of the Republic of Bulgaria, <http://www.gov.bg/> (Son Erişim, 22.07.2019)
- Bulgaristan Anayasası, Constitution of The Republic of Bulgaria, <https://www.parliament.bg/en/const/> (Son erişim, 22.07.2019).
- CEMR (2019), The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), <http://www.ccre.org/pays/view/12>. (Son Erişim, 22.07.2019).
- Cerami, Alfio ve Simona Stanescu (2009), "The Transformation in Bulgaria and Romania", Cerami, Alfio ve Pieter Vanhuse (ed.) *Post-Communist Welfare Pathways*, (Hampshire: Palgrave Macmillan), 122-126.
- Chary, Frederick B. (2011), *The History of Bulgaria*, (Santa Barbara: Greenwood Press).
- Crampton, R. J. (2005), *A Concise History of Bulgaria*, (New York: Cambridge University Press).
- Dimitrov, Vesselin (2001), *Bulgaria: The Uneven Transition*, (London & New York: Routledge).
- Elgie, R. (2010), "Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990-2008", *Government and Opposition*, 45 (01): 29-49.
- Ellison, Brian A. (2007), "Public Administration Reform in Eastern Europe: A Research Note and a Look at Bulgaria", *Administration & Society*, 39 (2): 221-232.
- Ganev, Venelin I. (2007), *Praying on the State*, (New York: Cornell University).
- Genov, Nikola, (2003), *Understanding Politics in Bulgaria*, DEMSTAR Research Report No.15, May.
- Hein, Michael, (2016), "Bulgaria", Anna Fruhstorfer ve Michael Hein (ed.), *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*, (Wiesbaden: Springer), 145-172.
- Katsamunsk, Poly (2010), "Good Governance and Reform of Public Administration in Bulgaria" *Economic Alternatives*, 1: 51-60.
- Marcheva, Deyana (2013), "Administrative Culture in Bulgaria: Sources, Foundations, and Transitions", *International Journal of Public Administration*, 36: 963-971.
- Mihova, Meglena (2014), "The State of Public Affairs in Bulgaria", *Journal of Public Affairs*, 14(1): 76-83.
- Nikolov, Boyko, Nikolay Markov, Nasko Dochev, Dimitar Dimitrov, Rumyana Kolarova ve Rumen Dobrinsky (2004), *Understanding Reform: A Country Study for Bulgaria*, No 56, WIIW Balkan Observatory Working Papers, The Vienna Institute for International Economic Studies, WIIW, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:wii:bpaper:056> (Son erişim: 22.07.2019).
- NiT (2018), *Nations in Transit 2018*, <https://freedomhouse.org/report/nit-2018-table-country-scores> (Son erişim: 22.07.2019).
- NSI (2017), Bulgaristan Ulusal İstatistik Enstitüsü, <http://www.nsi.bg/en/content/12993/basic-page/Nclassification-territorial-units-statistics-bulgaria-nuts> (Son erişim: 30.11.2017).
- Phare Report (1997), *The Phare Programme Annual Report 1997*, Comission of The European Communities (1999) 18.05.1999, <http://aei.pitt.edu/5963/1/5963.pdf> (son erişim: 22.07.2019).
- Popivanov, Boris (2015), *Changing Images of the Left in Bulgaria*, (Stuttgart: İbidem Press).

- SGI, *Bulgaria Report, Sustainable Governance Indicators 2017*, [http://www.sginetwork.org/docs/2017/country/SGI2017\\_Bulgaria.pdf](http://www.sginetwork.org/docs/2017/country/SGI2017_Bulgaria.pdf) (Son erişim: 30.4.2019).
- Shiergueva, Margarita (2009), "Reforms of Bulgarian Public Administration, South-Eastern European Developments on the Administrative Convergence and Enlargement of the European Administrative Space in Balkan States", [<http://balcannet.eu/materiale/NBU,%20Reforms%20in%20Bulgarian%20public%20administration,Report.pdf>, (Son erişim: 21.04.2019).
- Shivergueva, Margarita (2013), "Public Administration in Bulgaria", Liebert, Saltanat ve diğ. (ed), *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, (Boca Raton: CRC Press), 251- 276.
- Smilov, Daniel (2013), "Social and Political Foundations of Constitutions", Dennis J. Galligan, Mila Versteeg (ed.), *Social and Political Foundations of Constitutions*, (New York: Cambridge University Press), 611-636.
- Sotiropoulos, Dimitri A., Ileana Neamtu and Maya Stoyanova (2003), "The Trajectory of Post-communist Welfare State Development: The Cases of Bulgaria and Romania", *Social Policy and Administration*, 37 6): 656-675.
- Stoilov, Georgi (2003), *The Transformation Process in Bulgaria*, <http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2004/1442/> (Son erişim. 21.04.2019)
- Stoilova, Desislava (2008), "Local Government Reforms in Bulgaria: Recent Developments and Key Challenges", *16th NISPAcee Annual Conference Public Policy and Administration: Challenges and Synergies*, Mayıs 2008, Bratislava, Slovakya.
- Tomova, Tatyana ve Simeon Petrov (2017), "Public Administration Reform in Bulgaria: Weberian Bureaucracy, New Public Management, and Good Governance at the Same Time", Bileisis, Mantas ve Polonca Kovac (Der.), *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence*, (Vilnius: Mykolas Romeris University), 427-469.
- UNHCR (1994), *UN High Commissioner for Refugees CDR Background Paper on Refugees and Asylum Seekers from Bulgaria*, 1 November 1994, <https://www.refworld.org/docid/3ae6a6404.html> (Son erişim: 14.04.2017).
- Yücel, Bülent (2011), "Komünizm Sonrası ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Anayasacılık Hareketleri", *AUHFD*, 60(3): 635-690.
- Zankina, Emilia (2013), "The Growing attractiveness of the Bulgarian Civil Service: Fact or Myth?" [http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201305070654030.Paper\\_Zankina.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201305070654030.Paper_Zankina.pdf).
- Zankina, Emilia (2017), "Backdoor Politics: Politicisation Through Restructuring In The Bulgarian Civil Service", *East European Politics*, 33:2, s. 291-308.
- Zankina, Emilia (2018), *Public Administration Characteristics and Performance in EU28*, European Commission, Brüksel, [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19940&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19940&langId=en) (Son erişim, 22.07.2019).

## Ek.1. Bulgaristan'da İdari Yapıya Dair Notlar

Bulgaristan Cumhuriyeti hükümeti (Bakanlar Kurulu) Başbakan ve 15 bakan ve 3 başbakan yardımcısından meydana gelmektedir (BG, 2019). Başbakan Parlamento tarafından seçilir ve parlamentoya karşı sorumludur. Bakanlar Kurulu başbakan tarafından idare edilir. Bakanlar Kurulu, devlet politikalarının yürütülmesi, bütçenin idaresi, hukukun uygulanması ve devlet düzenin sağlanmasından sorumludur.

Devlet üniter yapıya sahiptir. Merkezi idare, taşra yönetimi aracılığıyla toprak üzerinde örgütlenmiştir. Merkezi idarede, Bakanlar Kurulu, bakanlıklar, icrai kurullar, devlet komisyonları ve bağımsız düzenleyici kurumlardan meydana gelen 110 civarında kamu kurumu bulunmaktadır (SGI, 2017).

Kamu hizmetleri, İdare Kanunu (1998) ve Kamu Hizmetleri Kanunu (1999) ile düzenlenmektedir. Kamu personel reformu ile ilgili çalışmalar, AB'ne üye olduktan sonra Bulgaristan'da 2007-2013 döneminde İdari Kapasite Operasyonel programı çerçevesinde ve insan kaynakları yönetimi modeli ile yürütülmüştür (Zankina, 2018). 2018 yılı verilerine göre 7,1 milyon nüfusu olan Bulgaristan'da merkezi yönetimde 57.218 olmak üzere 99.035 kamu personel görev yapmaktadır (NSI, 2018).

Taşra yönetimi, sınırları belirlenmiş idari ve toprağa dayalı birimlere bölünmüş birimler eliyle gerçekleştirilmektedir. Bulgaristan Cumhuriyeti'nin *İdari ve Toprağa Dayalı Yapısı Hakkında Kanun*, taşra yönetiminin kurallarını düzenlemektedir. İdari ve toprağa dayalı birimler bölgeler ve belediyelerden meydana gelmektedir. Bölgeler valiler eliyle yönetilmektedir. Belediyelere bağlı idari ve toprağa dayalı birimler, beldeler (belde başkanlıkları) ve mahallelerdir (*Bulgaristan Cumhuriyeti'nin İdari ve Toprağa Dayalı Yapısı Hakkında Kanun*, madde 2). Her bölge en az bir belediye içermektedir. Bölge isimleri yerleşim yerinin merkezinin adıyla anılmaktadır. Bölgelerin sınırları ve idari merkezleri, Bakanlar Kurulu'nun önerisi üzerine Devlet Başkanının kararı ile onanmaktadır (*Bulgaristan Cumhuriyeti'nin İdari ve Toprağa Dayalı Yapısı Hakkında Kanun*, Madde 6).

Bölgeler, yetki genişliği ilkesine göre yönetilmektedir. Bakanlar Kurulu kararı ile atanan valiler, Bakanlar Kurulu'na karşı sorumludur. Günümüzde 28 bölge yönetimi bulunmaktadır. Valiler bölgede merkezi idareyi temsil etmektedir. Bölgelerinde merkezi devlet kurumları ile yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlama görevleri bulunmaktadır. Valilik faaliyetleri devlet politikası ile yönlendirilmektedir. Bölge, aynı zamanda mülki idarenin sınırlarını tanımlamaktadır. Bölgelerin, bölgesel özerklikleri yoktur. Bölge sınırları içerisinde mahalli idareler yer alır.

Yerel yönetimler, Anayasal tüzel kişiliğe sahip kurumlardır. 1991 tarihli *Yerel Öz Yönetimler ve Yerel İdareler Kanununa* göre belediyeler, öz yönetim

kademesidir. Belediyeler, bütçeleri ve mülkiyet hakları ile tüzel kişiliğe sahiptir. Belediyeler, belediye başkanları ve belediye meclisleri tarafından yönetilir. Belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri dört yıllığına halk tarafından seçilmektedir. Belediyelerin, mali yönden âdem-i merkezileşme düzeyi görece düşüktür. Merkezi idarenin belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır.

Yerel yönetimler, belediyeler (obshtini), belde/ belde başkanlığı (kmetstvo), mahalle (naseleno myasto) olarak alt türlere ayrılmaktadır. Nüfusu 100'den fazla olan yerleşim birimleri belde/belde başkanlığı (kmetstvo), nüfusu 100'den küçük yerleşim birimleri ise mahalle (naseleno myasto) olarak gruplandırılmaktadır. Nüfusu 300.000'in üzerinde olan Sofya gibi büyükşehir yönetimleri (rayon) kendi içinde büyükşehir alt belediyelerine (gradski rayon) ayrılmaktadır (CEMR, 2019).

Belediye, bir veya daha fazla kasaba ve köyden meydana gelebilir; belediye mücavir alanında yer alan kasaba ve köylerin sınırları da belediye sınırı içerisinde kabul edilmektedir. Bulgaristan'da belediye, ortalama olarak 25 kasaba ve köyü kapsayan, alanı 44 m<sup>2</sup> ile 1349 m<sup>2</sup> arasında değişen yönetim birimleridir. 2018 yılı itibariyle Bulgaristan'da 28 bölge (oblasti) 265 belediye (obshtini) ve 3187 belde başkanlığı (kmetstvo) bulunmaktadır (CEMR, 2019).